

Umfasst das Minderheitenrecht zur Einsetzung einer Enquetekommission auch das Recht, die Anzahl ihrer Mitglieder zu bestimmen?

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2011). *Umfasst das Minderheitenrecht zur Einsetzung einer Enquetekommission auch das Recht, die Anzahl ihrer Mitglieder zu bestimmen?* (Wahlperiode Brandenburg, 5/40). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52686-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Umfasst das Minderheitenrecht zur Einsetzung einer Enquetekommission auch das Recht, die Anzahl ihrer Mitglieder zu bestimmen?

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 4. März 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde um Stellungnahme zu folgender Frage gebeten:

Schließt das Minderheitenrecht eines Drittels der Mitglieder des Landtages nach dem Gesetz über die Enquete-Kommissionen auch das Recht dieser Minderheit ein, die zahlenmäßige Stärke der Kommission zu bestimmen?

II. Stellungnahme

1. Textlicher Befund

Das Gesetz über die Enquete-Kommissionen des Landtags Brandenburg¹ (im Folgenden: EnqueteG) konkretisiert die Vorschrift des Art. 73 LV, wonach der Landtag Enquetekommissionen einsetzen kann. Die Landesverfassung bestimmt insoweit lediglich, dass jede Fraktion mit einem Mitglied in der Kommission vertreten sein muss (Art. 73 Satz 2 LV). Mit hin wird verfassungsrechtlich ein Grundmandat gesichert. Im Übrigen überlässt die Landesverfassung die nähere Ausgestaltung einem Gesetz (Art. 73 Satz 3 LV).

Das EnqueteG sieht für die Einsetzung einer Enquetekommission ein dreistufiges Verfahren vor. Zunächst bedarf es eines Antrages. Diesem Antrag hat der Landtag zu entsprechen, wenn er von wenigstens einem Drittel seiner Mitglieder² gestellt worden ist (§ 1 Abs. 2 EnqueteG). Insoweit ist das Einsetzungsrecht als Minderheitenrecht ausgestaltet. Der Einsetzungsantrag muss gem. § 1 Abs. 3 EnqueteG den (Untersuchungs-)Auftrag der einzusetzenden Kommission (genau) bezeichnen und eine Begründung enthalten.³ Unter Auftrag ist allein der inhaltliche Auftrag im Sinne des § 1 Abs. 1 EnqueteG zu verstehen, also der Sachverhalt, den die Kommission klären soll. Angaben zur Größe und zur Zusammensetzung der Enquetekommission sowie über die mögliche Mitwirkung „externer Mitglieder“ sind demgegenüber nicht Bestandteil des Auftrags und somit im Einsetzungsantrag nicht zwingend vorgeschrieben.

1 Vom 8. Juli 1993 (GVBl. I S. 341).

2 D. h. im aktuellen Landtag mit 88 gesetzlichen Mitgliedern von mindestens 30 Abgeordneten.

3 Zur hier nicht weiter interessierenden Frage der möglichen Änderung und/oder Erweiterung dieses Auftrages durch die Parlamentsmehrheit siehe Gutachten des PBD vom 15. März 2010: „Änderung des Auftrages einer Enquete-Kommission“, abrufbar unter folgendem Link:
http://10.142.223.6/store/uploads/media/15-03-2010_Aenderung_Auftrag_Enquete-Kommission.pdf.

In dem auf den Einsetzungsantrag folgenden Einsetzungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 Satz 1 EnqueteG) ist sodann die Anzahl der Kommissionsmitglieder zu bestimmen. Für die Festsetzung der Anzahl der Kommissionsmitglieder sind noch einige weitere Regelungen zu beachten:

- Die Grundmandatsklausel des Art. 73 Satz 3 LV wird in § 2 Abs. 2 Satz 3 EnqueteG wiederholt. Dies bedeutet, dass eine Enquetekommission im aktuellen 5. Landtag schon aus diesem Grund aus mindestens fünf Mitglieder bestehen muss.
- Es ist darüber zu entscheiden, ob „externe Mitglieder“ der Kommission angehören sollen. Diese in § 2 Abs. 1 Satz 2 EnqueteG ausdrücklich eröffnete Möglichkeit stellt die eigentliche Besonderheit einer Enquetekommission dar. Diese dem Landtag nicht angehörenden Mitglieder sind den Mitgliedern der Kommission, die dem Landtag angehören, in allen Belangen rechtlich gleichgestellt und gleichberechtigt. Sie vermitteln dem Gremium einen besonderen externen Sachverstand. Andere parlamentarische Gremien („normale“ Ausschüsse, Untersuchungsausschüsse oder auch Sonderausschüsse nach § 73 Abs. 2 GO-LT⁴) verfügen über diese Möglichkeit gerade nicht. Die Beteiligung „externer Mitglieder“ an einer Enquetekommission wird daher im Regelfall erfolgen.
- Sofern „externe Mitglieder“ vorgesehen sind, ist § 2 Abs. 2 Satz 3 EnqueteG zu beachten: Es muss mindestens die Hälfte der Mitglieder aus dem Kreis der Abgeordneten entstammen. Dies bedeutet, dass sich ausgehend von der theoretischen (aktuellen) Mindestzahl aufgrund der Grundmandatsklausel eine maximale Größe von 10 Mitgliedern ergibt.
- Außerdem ist § 2 Abs. 2 Satz 1 EnqueteG maßgeblich. Hiernach werden die Mitglieder einer Enquetekommission von den Fraktionen benannt; die Verteilung der Sitze in der Kommission auf die Fraktionen hat unter Zugrundelegung des prozentualen Stärkeverhältnisses der Fraktionen zu erfolgen. Da sich dieses nicht exakt umsetzen lässt, ist eines der anerkannten mathematischen Verteilungsverfahren heranzuziehen.

Der Wortlaut des EnqueteG weist somit die Entscheidung über die Größe der Kommission – unter Beachtung der weiteren Regelungen – dem Landtagsplenum zu, das über den Einsetzungsbeschluss entscheidet. Eine Bindung des Plenums an den Minderheitenantrag gilt nach dem Wortlaut nur für den (Untersuchungs-)Auftrag, nicht aber für die Größe der Kommission. Dies folgt auch aus einer systematischen Betrachtung, da zwar die (genaue) For-

4 In der Fassung vom 11. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 19).

mulierung des inhaltlichen Auftrages (neben einer Begründung) notwendiger Bestandteil eines Einsetzungsantrags ist, nicht dagegen organisatorische Überlegungen etwa zur Größe, zur Mitwirkung externer Mitglieder oder zur personellen und sachlichen Ausstattung der Kommission (§ 1 Abs. 3 EnqueteG). Eine Bindung kann aber nur entstehen, soweit das Gesetz überhaupt einen Inhalt des Einsetzungsantrages für notwendig bzw. konstitutiv erklärt.

Nach § 1 Abs. 4 EnqueteG wird – quasi im letzten Schritt – zusätzlich das Präsidium tätig. Es regelt in einem eigenen Beschluss die finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission. Hiermit ist die personelle Ausstattung des Sekretariats bzw. der Geschäftsstelle der Kommission gemeint, nicht hingegen die Zusammensetzung bzw. Größe der Kommission als solcher.⁵

2. Systematischer Befund

Die Auslegung der Gesetzgebungsmaterialien ist für die hier zu entscheidende Frage wenig ergiebig. Weder der ursprüngliche Gesetzentwurf⁶ noch die Beschlussempfehlung und der Bericht zum Entwurf⁷ enthalten zu dieser Frage Ausführungen. Auch in den Debatten während der ersten⁸ und der zweiten⁹ Lesung wird zum Thema „Größe“ der Kommission keine Stellung genommen. Gegenstand der Debatte waren im Wesentlichen das Quorum sowie Art und Umfang der Ermittlungsbefugnisse der Kommission.¹⁰

Die Zuweisung der Entscheidung über die Größe der einzusetzenden Kommission an das Landtagsplenum entspricht der grundsätzlichen Vorgehensweise in Fragen der Selbstorganisation des Parlaments. So weist Art. 68 LV dem Landtag und somit dem Plenum (vgl. Art. 55 Abs. 1 LV) das Recht zum Erlass der Geschäftsordnung zu. Nach den Art. 70, 72 und 73 LV hat der Landtag das Recht, die dort genannten Gremien (Ausschüsse, Untersuchungsausschüsse, Enquetekommissionen) einzusetzen. Schon die Verfassung trifft also

5 Siehe zur Auslegung von § 1 Abs. 4 EnqueteG auch Gutachten des PBD vom 10. März 2010: „Finanzielle Ausstattung der Fraktionen aus Anlass der Einsetzung einer Enquete-Kommission“, abrufbar unter folgendem Link:
http://10.142.223.6/store/uploads/media/10-03-2010_Fraktionsmittel_fuer_Enquete-Kommission.pdf

6 Entwurf der damaligen Regierungsfractionen der SPD, der FDP und von BÜNDNIS 90, Drs. 1/1989.

7 Siehe Drs. 1/2059.

8 In der 71. Sitzung des Landtages am 27. Mai 1993, PIPr. Nr. 1/71, S. 5567 ff.

9 Am 23. Juni 1993 in der 72. Sitzung des Landtages, PIPr. Nr. 1/72, S. 5713 ff.

10 Im Übrigen findet sich eine Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens im Gutachten des PBD vom 15. März 2010 (Fn. 3) bei II. 4. a) (S. 5).

die Grundentscheidung, dass solche Organisationsfragen Sache des Landtagsplenums sind. Eine Beschränkung der Organisationsfreiheit des Plenums ergibt sich nur aus Art. 73 Satz 3 LV. Durch die dortige Grundmandatsklausel wird verhindert, dass die Kommission von der Mehrheit so klein zugeschnitten wird, dass kleinere Fraktionen keinen Sitz erhalten.¹¹

Aus der – nur im einfachen Gesetz getroffenen – Ausgestaltung des Einsetzungsantrags als Minderheitenrecht folgt ebenfalls keine andere Wertung: Das Minderheitenrecht betrifft die Einsetzung als solche und über § 1 Abs. 3 EnqueteG auch den Schutz des Untersuchungsauftrages vor Änderungen oder verwässernden Erweiterungen.¹² Eines weitergehenden Schutzes hinsichtlich der organisatorischen Seite der einzusetzenden Kommission bedarf die Minderheit nicht.¹³ Vielmehr ist hier das Plenum mit seinem von der Verfassung angeordneten Mehrheitsprinzip (Art. 65 LV) zuständig.

Auch sachlich ist eine erweiternde Auslegung des Minderheitenrechts nicht notwendig. Ziel einer Enquetekommission ist nicht primär die Aufdeckung von Fehlern oder die Kontrolle der Regierung, wie dies die klassische Aufgabe etwa eines Untersuchungsausschusses ist. Eine Enquetekommission dient vielmehr der inhaltlichen Klärung und Aufbereitung von (komplexen) Sachverhalten, um hieraus Schlüsse für weiteres politisches Handeln des Parlaments zu ziehen. Der Bezug zum Gesamtparlament ist also größer als beim „klassischen“ Minderheitenrecht „Untersuchungsausschuss“. Dies wurde – wie im Gutachten vom 15. März 2010 dargestellt¹⁴ – auch im Gesetzgebungsverfahren betont. Zur inhaltlichen Absicherung des Minderheitenrechts genügt die dort dargestellte Auslegung von § 1 Abs. 3 EnqueteG; ein weitergehender Schutz ist nicht erforderlich, um dem Ziel der Minderheiten (Befassung des Landtages mit einem bestimmten Thema unter Einbeziehung externen Sachverständigen) gerecht zu werden.

11 Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Vorgehensweise für die Bemessung der Größe eines besonderen Gremiums zur Beratung der Haushalte der Nachrichtendienste des Bundes allerdings für zulässig erachtet. Es hat sich insoweit nicht nur auf die Notwendigkeit der Geheimhaltung, sondern auch auf die Selbstorganisationsfreiheit des Parlaments gestützt (vgl. BVerfG Urteil vom 14. Januar 1986, BVerfGE 70, S. 324 ff., Leitsätze 5, 7 und 9).

12 Siehe hierzu im Einzelnen das Gutachten des PBD vom 15. März 2010 (Fn. 3) bei II. 4. S. 5 ff.

13 Vgl. BVerfG vom 14. Januar 1986 (Fn. 11).

14 Gutachten des PBD vom 15. März 2010 (Fn. 3) bei II. 4. a) (S. 5 f.).

3. Zusammenfassung

Die Entscheidung über die Größe einer einzusetzenden Enquetekommission ist gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 EnqueteG Sache des Landtagsplenums, das den Einsetzungsbeschluss erlässt. Eine vom grundsätzlichen Mehrheitsprinzip abweichende Regelung nach Art. 65 LV gibt das EnqueteG nicht her. Weder die (unergiebig) Analyse der Gesetzesmaterialien noch eine systematische Betrachtung des Minderheitenrechts im Gesamtgefüge des EnqueteG und der Landesverfassung machen eine Bindung des Plenums an die organisatorischen Vorstellungen der Einsetzungsminderheit erforderlich.

gez. Rolfdieter Bohm